

УДК 342.9:341.17

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.38>**І. В. Курило**

доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID ID: 0000-0001-7018-3883

С. С. Овчарук

головний науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID ID: 0009-0007-8337-5076

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В ЄС

У статті розглянуто певні аспекти публічного адміністрування міграційних процесів в ЄС. Розглянуто останні статистичні дані щодо кількості фізичних осіб, що були іммігрантами, потребували міжнародного захисту або тимчасового притулку; країни, які найбільше прийняли фізичних осіб відповідно до Імплементативного рішення (2022/382). Акцентовано увагу на тому, що протягом останніх десятих років перед ЄС постає низка неймовірних міграційних викликів. Міграційна криза загострилась через масові потоки мігрантів, як біженців, так і економічних, спричинених військовими діями, релігійними конфліктами та низьким рівнем економічного розвитку країн. Нестабільність на Близькому Сході, війна в Сирії та міграція населення внаслідок воєнних дій на території України суттєво активізували міграційні процеси та створили загрозу для економічної стабільності в ЄС. Виділено необхідність адміністрування декілька напрямків, а саме переміщення громадян третіх держав через кордон ЄС та переміщення всередині ЄС; вільне пересування громадян ЄС в межах ЄС; надання притулку та тимчасового захисту; заходи публічного адміністрування, пов'язані з подальшим влаштування осіб, яким було надано притулок або тимчасовий захист. Розглянуто різні аспекти міграційної політики ЄС та положення Європейського порядку денного з питань міграції (2015 р.), в тому числі чотири напрямки з метою забезпечення ефективного регулювання міграційних процесів. Проаналізовано справу *Commission & Hungary* та визначено необхідність застосування директив 2008/115/ЄС, 2013/32/ЄС та 2013/33/ЄС, що стосуються загальних стандартів та процедур щодо повернення громадян третіх країн, що незаконно там перебувають, надання та позбавлення міжнародного захисту та встановлення стандартів прийому осіб, що подають клопотання щодо встановлення міжнародного захисту. Наголошено на своєчасності та важливості прийнятті Імплементативного Рішення Ради ЄС, що встановлює наявність масового напливу переміщених осіб з України у розумінні статті 5 Директиви 2001/55/ЄС та запроваджує тимчасовий захист. Встановлено, що кожна держава окремо адмініструє питання, що виникають з забезпеченням тимчасового захисту.

Ключові слова: адміністративна діяльність, адміністративні органи, адміністративно-правовий статус, внутрішньо переміщені особи, гуманітарна допомога, етичні стандарти, європейські цінності, ЄС, захист прав людини, компаративістичний аналіз, мігранти, публічний порядок, російсько-українська війна, соціальна інтеграція, тимчасовий захист.

Постановка проблеми. Наразі протягом останніх років країни-члени ЄС зазнали значний міграційний вплив та навантаження на соціальну систему. Причини міграції можуть бути абсолютно різ-

номанітними та залежать, в тому числі, від світових подій на політичній арені. Звичайно, стани, спричинені військовими конфліктами та політичними репресіями, майже не залишають вибору для того, щоб залишитись в рідній державі або певному

регіоні. Міграції, спричиненні масовою бідністю певних регіонів та несприятливим економічним фоном, зростання безробіття та політичні кризи в державі, також часто призводять до масових міграцій.

Відповідно до звіту Міжнародної організації з міграції за 2024 (World Migration Report, 2024) [1] станом на 31 грудня 2022 року загальна кількість фізичних осіб, що були внутрішньо переміщені через конфлікти та насильство в 65 країнах та територіях, становила 62,5 мільйона осіб, що є найвищим показником за всю історію спостережень з моменту початку моніторингу у 1998 році. Нерозв'язні та нові конфлікти призвели до того, що загальна кількість осіб, внутрішньо переміщених внаслідок конфліктів та насильства, зростає більш ніж удвічі з 2012 року [1, с. 48]. Останні доступні дані (за 2020 рік) про кількість мігрантів в Європі показуються, що тут проживало майже 87 мільйонів міжнародних мігрантів, що майже на 16 % більше, ніж у 2015 році; трохи більше половини з них – 44 мільйони, народилися в Європі, але жили в інших частинах регіону [1, с. 78].

Відповідно до даних на кінець березня 2024 року з 1 січня 2023 року наступні країни прийняли більше за все фізичних осіб (які на момент повномасштабного вторгнення офіційно проживали на території України) по тимчасовому захисту відповідно до Імплементативного рішення Ради ЄС (2022/382 від 4 березня 2022 р. [2]) Німеччина – 1301790 осіб, Польща – 955 520 осіб, Чехія – 364475 осіб, Іспанія – 203300 особи, Італія – 164070 особи, Румунія – 149 755 особи, Нідерланди – 121440 особи, Словаччина - 118 425 осіб, Ірландія – 104285 осіб [3, с. 19].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питаннями, що пов'язані з різними аспектами зазначеної проблематики, займалась низка численних учених-юристів, серед яких В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, Н. Бортник, В. Галунько, Д. Голобородько, Є. Додін, Б. Калиновський, Р. Калюжний, С. Ківалов, Л. Коваль, С. Константінов, В. Колпаков, Н. Коломоєць, О. Кузьменко, В. Курило, М. Лошицький, Н. Мороз, В. Олефір, О. Остапенко, В. Петков, Ю. Римаренко, ,

Г. Тимчик, К. Шкарупа та інші. За останні роки було захищено певні дисертації, що лише дотично розглядають дану проблематику. Та більшість з них не торкались проблематики публічного адміністрування міграційних процесів в ЄС або за давністю робіт та зміни міграційних політичних векторів ЄС потребують подальшого дослідження.

Метою статті є дослідження певних аспектів правового забезпечення публічного адміністрування міграційних процесів в ЄС.

Виклад основного матеріалу. Міграційна політика ЄС побудована на принципах, що були визначені Амстердамським договором, а згодом Лісабонським договором, який розширює перелік необхідних заходів для створення та функціонування загально-європейської системи притулку.

В міжнародній площині необхідно згадати Конвенцію про статус біженців 1951 року [4], якою регулюється питання правового статусу біженців та адміністративних заходів, в тому числі адміністративного сприяння, та Протокол щодо статусу біженців 1967 року [5].

Протягом останніх десяти років перед ЄС постає низка неймовірних міграційних викликів. Міграційна криза загострилась через масові потоки мігрантів, як біженців, так і економічних, спричинених військовими діями, релігійними конфліктами та низьким рівнем економічного розвитку країн. Нестабільність на Близькому Сході, війна в Сирії та міграція населення внаслідок воєнних дій на території України суттєво активізували міграційні процеси та створили загрозу для економічної стабільності в ЄС. Перед державами постають питання не тільки визначення правового статусу мігрантів, але і публічного адміністрування питань, що з цим пов'язані. В межах нашого дослідження ми не будемо детально зупинятись на історичних аспектах даного питання.

Одними з важливих напрямків діяльності держави є формування та регулювання міграційної політики. Тут можна окремо виділити необхідність адміністрування декілька напрямків: 1) переміщення громадян третіх держав через кордон ЄС та переміщення всередині ЄС; 2) вільне

пересування громадян ЄС в межах ЄС; 3) надання притулку та тимчасового захисту; 4) заходи публічного адміністрування, пов'язані з подальшим влаштування осіб, яким було надано притулок або тимчасовий захист.

Міграційні процеси впливають на природне відтворення населення шляхом зміни вікової структури регіонів виходу населення, трансформацію репродуктивної поведінки контингентів населення, зміни умов життя переселенців, що відбивається на стані здоров'я [6, с. 42]. Міграційні процеси є свого роду демографічною та демографічною економічною «інвестицією» в регіони-реципієнти і, навпаки, викликають старіння населення та погіршення трудового ресурсного потенціалу в регіонах-донорах [6, с. 43].

Науковець В. Олефір ще у 2005 році у своїй дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зазначав, що «міграційні процеси у світі набули глобального та невпорядкованого характеру. Саме тому міграція та її складова – біженство дедалі більше розглядається як нагальна світова гуманітарна проблема, тобто проблема реального та потенційного (латентного) порушення прав і свобод, з одного боку, як проблема 5 глибинного взаємозв'язку між безпекою мігранта (біженця, шукача притулку) та національною і міжнародною безпекою – з іншого» [7, с. 4-5].

Науковці Н. Бортник та Н. Мороз вказують, що такі терміни, серед яких, «міграційні процеси» та «міграційний простір» все «дедалі більше входять до наукового обігу та практичного вжитку, відображаючи складні та болісні процеси трансферу населення» [8, с. 12]. Автори визначають, що міжнародна міграція сьогодні характеризується низкою специфічних особливостей, серед яких виділяються: 1) щораз більші масштаби та інтенсивність; 2) суттєві зміни статево-вікової та кваліфікаційної структури іммігрантів; 3) різке зростання чисельності біженців та шукачів притулку серед загального потоку мігрантів [8, с. 12].

Важливо розуміти більшу частину сучасної міграції, як невід'ємний аспект відносин країн на нинішньому етапі глобалізації. Політика в цій сфері приречена

на провал, якщо вона не усуне причини як економічної, так і вимушеної міграції в сучасних моделях глобальної нерівності. Глобалізація має притаманну суперечність, що створює як розриви, так і засоби їх подолання. Транснаціональні мережі у всіх їх проявах підривають міграційний контроль, якщо він базується на національній логіці та відокремлений від основної політики допомоги, торгівлі, розвитку та управління [9, с. 35].

Важливо розуміти, що за часів підвищення кількості іммігрантів, кожна держава буде намагатись створити більш ефективну систему публічного адміністрування міграційних процесів.

Слушна думка Б. Калиновського, який пише, що варто зазначити, що захист, який надається з гуманітарних міркувань, залишається суверенним правом держав-членів, а на рівні ЄС закріплено лише можливість держав-членів надавати таку форму міжнародного захисту [10, с. 15-16].

Не потрібно забувати, що кожна держава повинна сприяти поверненню її громадян. Н. Коломієць та В. Голець зазначають, що експерти Міжнародної організації з питань міграції ототожнюють стійке повернення мігрантів та їх успішну реінтеграцію в країні походження. При цьому реінтеграція поширюється на економічні, соціальні і психологічні аспекти пристосування мігрантів до життя на Батьківщині. Успішна реінтеграція передбачає наявність безпечових умов, вільного доступу до соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, наявності можливостей для працевлаштування та отримання житла на ринкових чи пільгових умовах [11, с. 50].

В 2015 році в ЄС було прийнято Європейський порядок денний з питань міграції. Це стратегічний документ ЄС, який окреслює комплексний підхід до управління міграцією, вирішення проблем надання притулку та міграції, а також визначає кроки, які необхідно взяти для забезпечення міцних кордонів, справедливих процедур та сталої системи, здатної передбачити майбутні проблеми в контексті міграції та надання притулку [12].

Відповідно до документа з метою забезпечення ефективного регулювання

міграційних процесів було запропоновано чотири напрямки («стовпи»): CEAS – Єдина європейська система надання притулку, нова європейська політика щодо легальної міграції, посилення боротьби з нелегальною міграцією та торгівлею людьми та забезпечення безпеки зовнішніх кордонів ЄС [12].

Існує низка законодавчих актів – Директив, які безпосередньо регулюють питання міграційних процесів в ЄС. Можна навести як приклад застосування Директиви 2008/115 [13], 2013/32 [14] та 2013/33 [15] (або у даному випадку – не застосування) Рішення Суду справедливості ЄС від 13 червня 2024 року *Commission v Hungary* [16].

Директива 2008/115/ЄС встановлює загальні стандарти і процедури, що підлягають застосуванню в державах-членах для повернення громадян третіх країн, що там незаконно перебувають [13]. Директива 2013/32/ЄС щодо загальних процедур надання та позбавлення міжнародного захисту (перероблена). [14]. Директива 2013/33/ЄС щодо встановлення стандартів прийому осіб, що подають клопотання щодо міжнародного захисту [15].

Відповідно до рішення, Угорщина була зобов'язана судом виплатити суму в розмірі 200 000 000 євро та пеню в розмірі 1 000 000 на день за невиконання цією Державою-членом рішення у справі *Commission & Hungary* (Прийняття шукачів міжнародного захисту) [16]. Суд постановив, що Угорщина не виконала своїх зобов'язань по цим директивам. Угорщина не виконала зобов'язань щодо доступу до процедури міжнародного захисту, утримання шукачів міжнародного захисту в транзитних зонах та видворення громадян третіх країн, які незаконно знаходились на території, право шукачів міжнародного захисту залишатися на території Угорщини [17]. Тобто, можна побачити, що необхідність застосування директив – це не лише формальна вимога, але і серйозність, підкріплена судовим рішенням.

У 2022 році перед ЄС постав новий виклик через повномасштабне вторгнення в Україну росії. В ЄС діяла Директива Ради 2001/55/ЄС «Про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у разі

масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та відповідальності за наслідки такого прийому» (далі – Директива 2001/55/ЄС). Даною директивою визнавалось, що у Європі істотно зросли випадки масового напливу переміщених осіб, які не можуть повернутися у країну походження [18]. Важливо, що Директива 2001/55/ЄС встановлює дефініцію тимчасового захисту, як процедуру виняткового характеру для забезпечення у разі масового або неминучого масового напливу переміщених осіб із третіх країн, які не можуть повернутися до країни свого походження, негайного тимчасового захисту таких осіб, особливо якщо існує ризик того, що система притулку не зможе впоратися із таким напливом без негативних наслідків для свого ефективного функціонування, інтересів відповідних осіб, а також інших осіб, які просять про надання захисту [18]. При цьому встановлення, застосування та припинення тимчасового захисту є предметом консультацій відповідними міжнародними організаціями та Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців. Зазначені документи регулюють питання процедури та умов надання тимчасового захисту.

Важливо врахувати, що дія Директиви 2001/55/ЄС не поширюється на Данію, не країни-члени ЄС, але в тих країнах, дія на які не поширюються, створені схожі види захисту.

Кожна держава-член для забезпечення адміністративного співробітництва з питання реалізації тимчасового захисту призначає національного представника. Держави-члени ЄС повинні вживати необхідних заходів для обміну інформацією між компетентними органами, повідомляти дані про кількість осіб, що користуються тимчасовим захистом та іншою необхідною інформацією.

Вже 4 березня 2022 було прийнято Імплементативне рішення Ради ЄС, що встановлює наявність масового напливу переміщених осіб з України у розумінні статті 5 Директиви 2001/55/ЄС та запроваджує тимчасовий захист [2]. Навіть цим рішенням було визначено, що ЄС скоріш за все зустрі-

неться з великою кількістю переміщених осіб і вказується цифра 2,5-6,5 мільйонів, серед яких 1,2-3,2 мільйонів будуть просити саме міжнародного захисту [2].

Важливо розуміти, що саме внутрішнє законодавство кожної окремої конкретної країни-члена ЄС визначає обсяг прав та обов'язків фізичної особи, що звернулася за тимчасовим захистом (звичайно, з урахуванням мінімальних вимог Директиви 2001/55/ЄС). Тому питання адміністрування таких осіб покладається на окрему державу, до якої звернулася особа та таким тимчасовим захистом.

Окремо необхідно виділити питання міграційно-деліктної відповідальності. І тут можна зацентувати увагу на різні правові статуси мігрантів, наприклад, до шукачів притулку та тих осіб, що отримали тимчасовий притулок, будуть застосовані різні норми. Голобородько Д. зазначає, що «співвідношення верховенства права суб'єкта на свободу переміщення та вільне обрання місця проживання з реальними інтересами суспільства, що стають підставою для його обмеження, свідчить про наявність невирішених питань, коли очікування громади не відповідає «правилам гри», які встановлюються державою» [19, с. 55].

Висновки. Проведене дослідження дозволяє сформулювати певні узагальнення та висновки. Протягом останніх десяти років країни-члени ЄС зазнали значного міграційного впливу. Цьому сприяють Правове регулювання та публічне адміністрування міграційних процесів в ЄС знаходяться на перетині декількох площин, з одного боку - це наддержавне регулювання, а з іншого частина повноважень знаходиться у кожній окремої держави-члена ЄС.

Застосування та виконання директив, що стосуються міграційних питань – це не лише формальна вимога. Так, рішення по справі *Commission & Hungary (2020 рік)* та подальші зобов'язання виплатити мільйони євро та пеню за невиконання своїх зобов'язань по Директивами, що встановлюють загальні стандарти та процедури щодо застосування для повернення громадян третіх сторін, надання та втрати міжнародного захисту та прийому осіб,

показують важливість дотримання відповідного законодавства.

Після початку повномасштабного вторгнення винятковим для досвіду ЄС стало прийняття Імплементативного рішення щодо встановлення наявності масового напливу переміщених осіб з України у розумінні статті 5 Директиви 2001/55/ЄС та запровадження тимчасового захисту. Кожна держава окремо адмініструє питання, що виникають з забезпеченням тимчасового захисту.

Список використаної літератури:

1. World Migration Report 2024. *International Organization for Migration*. URL: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>.
2. Імплементативне рішення Ради ЄС, що встановлює наявність масового напливу переміщених осіб з України у розумінні статті 5 Директиви 2001/55/ЄС та запроваджує тимчасовий захист. 2022/382 від 4 березня 2022 року. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/war/Implement_rish_Ukraine.pdf.
3. Annual Report on Migration and Asylum 2023. July 2024. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7870049/19551625/KS-09-24-264-EN-N.pdf/3b1290db-238a-05b0-eba5-7c0120a06ce3?version=3.0&t=1721203738805>
4. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text.
5. Протокол щодо статусу біженців від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_363#Text.
6. Сопільник Р.Л., Ковалів М.В. та ін. Міграційне право України. Навчальний посібник. Львів: Сполом, 2023. 260 с.
7. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект). Дисертація на здобуття ступеня доктора наук, 12.00.07. 2005. Національна академія внутрішніх справ України. 497 с.
8. Бортник Н.П., Мороз Н.С. Міграціологія як наука про кількісно-якісні показники міграції населення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць. 2016. 850. С. 9–15.
9. Філіпова В., Лопушинський І., Плющ Р. Наслідки сучасної міграційної політики Європейського Союзу. *Migration & Law*. 2022. Vol. 2, Issues 1-2. С. 26-40. URL: <https://nam.kyiv.ua/files/publications/filippova.pdf>.
10. Калиновський Б. Правове регулювання тимчасового захисту переміщені

- них осіб з України в країнах Європейського Союзу. *Migration & Law*. 2023. Vol. 3, Issues 5-6. С. 13-22. URL: <http://doi.org/10.32752/2786-5185-2023-3-5-6-13-22>.
11. Коломієць Н., Голець В. Міграція населення внаслідок повномасштабної військової агресії проти України. *Migration & Law*. 2023. Vol. 3, Issues 3-4. С. 37-52. URL: [j23-natalia-kolomiyets-vitaliy-goletc.pdf](https://doi.org/10.32752/2786-5185-2023-3-5-6-13-22).
 12. European Agenda on Migration. 2015. An official website of the European Union. 2016/C 071/08. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/european-agenda-migration_en.
 13. Directive 2008/115/EU on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, 16 December 2008. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>.
 14. Directive 2013/32/EU on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32013L0032>.
 15. Directive 2013/33/EU laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), 26 June 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32013L0032>.
 16. European Commission v Hungary. Judgment of the court 17 December 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A62018CJ0808>.
 17. Огляд практики Суду справедливості Європейського Союзу, рішення за червень 2024 р. Київ, 2024. 36 с. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/oglyady/Oglyad_SES_06_2024.pdf.
 18. Директива Ради Європейського Союзу: Про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та відповідальності за наслідки такого прийому 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/war/Direkt_ES_2001_55.pdf.
 19. Голобородько Д. Міграційні делікти: сучасний погляд на проблему практичного застосування відповідальності. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. 13. С. 54-60.

Kurylo I. V., Ovcharuk S. S. Some aspects of public administration of migration processes in the EU

Certain aspects of the public administration of migration processes in the EU are discussed in the article. The latest statistics on the number of individuals who were immigrants, in need of international protection or temporary asylum; countries that received the most individuals in accordance with the Implementing Decision (2022/382) were considered. It is emphasized that over the past ten years, the EU has faced a number of incredible migration challenges. The migration crisis has been exacerbated by massive flows of migrants, both refugees and economic migrants, caused by military operations, religious conflicts and low levels of economic development. The instability in the Middle East, the war in Syria and migration as a result of hostilities in Ukraine have significantly intensified migration processes and threatened economic stability in the EU. The author highlights the need to administer several areas, namely, the movement of third-country nationals across the EU border and movement within the EU; free movement of EU citizens within the EU; granting of asylum and temporary protection; public administration measures related to the further placement of persons granted asylum or temporary protection. The author examines various aspects of EU migration policy and the provisions of the European Migration Agenda (2015), including four areas aimed at ensuring effective regulation of migration processes. The author analyses the case of Commission & Hungary and identifies the need to apply Directives 2008/115/EC, 2013/32/EU and 2013/33/EU concerning common standards and procedures for the return of illegally staying third-country nationals, granting and withdrawing international protection and establishing standards for the reception of persons applying for international protection. The author emphasizes the timeliness and importance of adopting the Implementing Decision, which establishes the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC and introduces temporary protection. It is established that each state separately administers the issues arising from the provision of temporary protection.

Key words: administrative activities, administrative bodies, administrative-legal status, comparative analysis, European values, ethical standards, EU, humanitarian aid, internally displaced persons, migrants, protection of human rights, public order, russian-Ukrainian war, social integration, temporary protection.